

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1770

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij negen fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Wijziging vijf richtlijnen arbeidsrecht zeevarenden

Fiche 2: Richtlijn inzake de versterking van het vermoeden van onschuld (Kamerstuk 22 112, nr. 1771)

Fiche 3: Richtlijn procedurele rechten minderjarigen (Kamerstuk 22 112, nr. 1772)

Fiche 4: Richtlijn betreffende voorlopige rechtsbijstand voor van hun vrijheid beroofde personen en rechtsbijstand in Europese aanhoudingsbevelprocedures (Kamerstuk 22 112, nr. 1773)

Fiche 5: Mededeling vrouwelijke genitale verminking uitbannen (Kamerstuk 22 112, nr. 1774)

Fiche 6: Mededeling herstel vertrouwen EU-VS gegevensstromen (Kamerstuk 22 112, nr. 1775)

Fiche 7: Mededeling Europees terrorist finance tracking system (EU TFTS) (Kamerstuk 22 112, nr. 1776)

Fiche 8: Mededeling evaluatie Safe Harbour regime (Kamerstuk 22 112, nr. 1777)

Fiche 9: Mededeling inzake de Comprehensive approach (geïntegreerde benadering) gericht op inzet in conflict- en crisisgebieden (Kamerstuk 22 112, nr. 1778)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: wijziging vijf richtlijnen arbeidsrecht zeevarenden

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende zeevarenden, tot wijziging van de Richtlijnen 2008/94/EG, 2009/38/EG, 2002/14/EG, 98/59/EG en 2001/23/EG.

Datum ontvangst Commissiedocument

18 november 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013) 798

Prelex

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/
LexUriServ.do?uri=COM:2013:0798:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0798:FIN:EN:PDF)

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013) 461

Behandelingstraject Raad

Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken (WSBVC)

Eerstverantwoordelijk Ministerie

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

- a) *Rechtsbasis*
Artikel 153, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*
De Commissie stelt voor dat Raad en EP besluiten door middel van de gewone wetgevingsprocedure: besluitvorming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad en met medebeslissing van het EP.
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*
Niet van toepassing

2. Samenvatting BNC-fiche

– Korte inhoud voorstel

De Commissie stelt voor de (mogelijkheid tot) uitsluiting van zeevarenden van de werkingssfeer van vijf EU-richtlijnen voor arbeidsrecht te herzien. Het herzieningsvoorstel beoogt een betere bescherming van de in het EU-handvest van de grondrechten verankerde rechten in het EU-arbeidsrecht en het tot stand brengen van gelijke concurrentiekansen voor de sector op EU-niveau. Het werk van zeevarenden aan boord van zeeschepen wordt door specifieke omstandigheden gekenmerkt en bij de beoordeling van de sociale positie van zeevarenden moet hier rekening mee gehouden worden. Ten aanzien van de richtlijnen «insolventie werkgever» en «Europese Ondernemingsraad» stelt de Commissie voor de uitsluitingen te schrappen. Daarnaast stelt de Commissie voor dat lidstaten van de richtlijn «informatie en raadpleging» af kunnen wijken door middel van specifieke bepalingen voor bemanningen van schepen op volle zee mits deze een gelijkwaardig beschermingsniveau voor de sector bieden. Tenslotte wordt voorgesteld om de huidige uitsluitingen bij

de richtlijnen «collectief ontslag» en «overgang van ondernemingen» te schrappen, en lidstaten de mogelijkheid te geven, na raadpleging van sociale partners, af te wijken van de algemene werkingssfeer van de richtlijn voor de maritieme sector.

– Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Artikel 153, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de EU. Het kabinet oordeelt positief over zowel de subsidiariteit als de proportionaliteit van dit voorstel.

– Implicaties/risico's/kansen

Nederland heeft alleen voor de richtlijn «Overgang van Ondernemingen» een uitzonderingsbepaling voor zeeschepen. In het Burgerlijk Wetboek is de bemanning van een zeeschip uitgesloten van de regeling over de rechten van de werknemers bij overgang van onderneming. Als de huidige uitzondering geschrapt wordt geldt de richtlijn onverkort voor zeeschepen die in een lidstaat zijn geregistreerd en/of de vlag daarvan voeren. Dit betekent dat de bemanning van een zeeschip onder de werkingssfeer van de Richtlijn valt en dat de wetgeving hier op aangepast moet worden. Het voorstel maakt het mogelijk dat lidstaten, na raadpleging van sociale partners, kunnen afwijken van bepalingen die het behoud van rechten van werknemers betreffen. Het moet dan gaan om een overgang die uitsluitend een of meer zeeschepen betreft of in geval van een overgang van ondernemingen of vestigingen die slechts een zeeschip exploiteren. De informatie- en raadplegingsbepalingen van de richtlijn blijven in alle gevallen van toepassing en kunnen niet worden uitgesloten. Dit zal wijziging van de wetgeving vergen want de bemanning van een zeeschip is nu (ook) van de informatieverstreking uitgesloten. Bij de overige richtlijnen maakt Nederland geen gebruik van de uitzonderingsmogelijkheden. De overige wijzigingsvoorstellen brengen dan ook geen risico's met zich mee voor Nederland.

– Nederlandse positie

Nederland staat positief tegenover het bevorderen van eerlijke concurrentievoorwaarden en bescherming van werknemers. Aangezien de zeescheepvaart een sector is waarin bij uitstek op mondiale schaal concurrentie plaatsvindt is het van belang dat de EU zich niet uit de markt prijst ten opzicht van andere werelddelen. Voor wat betreft het voorstel van de Commissie lijkt daar geen sprake van, want Nederland maakt bij vier van de vijf wijzigingsvoorstellen geen gebruik van de uitzonderingsmogelijkheden. Nederland heeft alleen bij de Wet overgang van ondernemingen een uitsluiting gemaakt voor zeevarenden. Vanwege het kostenaspect voor de sector is Nederland geen voorstander van het vervallen van de mogelijkheid tot uitsluiting van zeeschepen in de richtlijn «Overgang van ondernemingen».

Nederland is van mening dat bij wijziging van richtlijnen gekeken moet worden naar mogelijkheden die tot zo min mogelijk financiële effecten leiden. Als blijkt dat een meerderheid van de lidstaten het voorstel van de Europese Commissie wil steunen zet Nederland in op de mogelijkheid voor lidstaten om, na raadpleging van sociale partners voor de maritieme sector (in de zeescheepvaart en natte waterbouw) af te wijken van een of meer bepalingen van de richtlijn. In geval tijdens de onderhandelingen blijkt dat alleen een hoofdstuk over informatieverplichtingen van toepassing zou worden verklaard op zeevarenden, dan zijn de financiële effecten gering en kan Nederland hiermee instemmen.

3. Samenvatting voorstel

– Inhoud voorstel

Zeevarenden zijn uitgesloten, of kunnen worden uitgesloten van de werkingssfeer van zes EU-richtlijnen voor arbeidsrecht¹. De lidstaten hebben verschillende keuzes gemaakt voor het al dan niet toepassen van uitsluitingen. Hierdoor is het mogelijk dat dezelfde categorieën werknemers in verschillende lidstaten verschillend worden behandeld. Nederland heeft alleen bij de Wet overgang voor ondernemingen² een uitsluiting gemaakt voor zeevarenden.

Het herzieningsvoorstel beoogt met name een betere bescherming van de in het EU-handvest van de grondrechten verankerde rechten in het EU-arbeidsrecht en het tot stand brengen van gelijke concurrentiekansen voor de sector op EU-niveau. De Commissie heeft onderzocht of het mogelijk is de uitsluitingen te schrappen, of zo aan te passen dat er sprake is van meer gelijkwaardige behandeling van zeevarenden in vergelijking tot andere werknemers. Hierbij wordt opgemerkt dat het werk van zeevarenden aan boord van zeeschepen overal ter wereld door specifieke omstandigheden wordt gekenmerkt en hier bij de beoordeling van de sociale positie van zeevarenden rekening mee moet worden gehouden.

De richtlijn «terbeschikkingstelling werknemers» is uiteindelijk niet in het wijzigingsvoorstel betrokken, omdat het niet mogelijk zou zijn om de richtlijn zonder grote wijzigingen (m.n. van de definitie van terbeschikkingstelling) op de sector toe te passen. Ook voorkomt dit in de praktijk amper terbeschikkingstelling in de maritieme sector.

Het wijzigingsvoorstel omvat derhalve wijzigingen voor vijf richtlijnen. De Commissie stelt voor de uitsluitingen ten aanzien van de richtlijnen «insolventie werkgever» en «Europese Ondernemingsraad» te schrappen. De Commissie stelt tevens voor dat lidstaten bij de richtlijn «informatie en raadpleging» met betrekking tot de bemanning van schepen die op volle zee varen alleen van de algemene bepalingen van de richtlijn kunnen afwijken wanneer een gelijkwaardig beschermingsniveau gewaarborgd is en de betrokken werknemers daadwerkelijk een beroep daarop kunnen doen.

Verder stelt de Commissie voor om in de richtlijnen «collectief ontslag» en «overgang van ondernemingen» de uitsluiting voor (bemanningen van) zeeschepen te laten vervallen, maar wel specifieke bepalingen voor de sector op te nemen. Bij beide richtlijnen blijft het voor lidstaten mogelijk, na raadpleging van sociale partners, in bepaalde gevallen af te wijken van onderdelen van de richtlijn. Bij de richtlijn «overgang van ondernemingen» wordt verder de werkingssfeer van de richtlijn uitgebreid naar (onderdelen van) ondernemingen of vestigingen die zeeschepen exploiteren die in lidstaten zijn geregistreerd en of de vlag daarvan voeren, ook wanneer deze zich niet binnen de territoriale wateren van EU-lidstaten bevinden.

¹ Het betreft de richtlijnen: Richtlijn 2008/94/EG inzake de instelling van de werknemers bij insolventie van de werkgever (richtlijn insolventie werkgever); Richtlijn 2009/38/EG inzake de instelling van een Europese ondernemingsraad (richtlijn Europese ondernemingsraad); Richtlijn 2002/14/EG tot vaststelling van een algemeen kader betreffende informatie en raadpleging van de werknemers (richtlijn informatie en raadpleging); Richtlijn 98/59/EG betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake collectief ontslag (richtlijn collectief ontslag); Richtlijn 2001/23/EG betreffende het behoud van rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen (richtlijn overgang ondernemingen); Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

² Staatsblad 215, 2002

De Commissie heeft op 28 november 2013 een formele effectbeoordeling gepresenteerd. Hierbij zijn voor alle richtlijnen vier beleidsopties uitgewerkt: van niets doen tot het schrappen van de uitsluitingsclausules. Naast de huidige vijf richtlijnen uit het herzieningsvoorstel van de Commissie maakte ook de richtlijn » terbeschikkingstelling werknemers» onderdeel uit van de effectbeoordeling. De conclusie in de effectbeoordeling was om voor deze richtlijn geen maatregelen te nemen. De Commissie heeft besloten om een voorstel uit te brengen dat overeenstemt met de conclusies uit het effectbeoordelingsverslag. Het voorstel van de Commissie omvat derhalve wijzigingsvoorstellen voor vijf richtlijnen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Artikel 153, lid 2, VWEU geeft de Unie de bevoegdheid om het beleid van de lidstaten te ondersteunen en aan te vullen met het oog op de bevordering van de werkgelegenheid, de gestage verbetering van de levensomstandigheden en de arbeidsvoorwaarden. Nederland is met deze grondslag akkoord voor zover het betreft de wijziging van richtlijnen « insolventie werkgever », « Europese ondernemingsraad » en « informatie en raadpleging », die op (thans) artikel 153 VWEU zijn gebaseerd. De richtlijnen « collectief ontslag » en « overgang ondernemingen » hebben echter een andere grondslag. Voor wijziging van deze richtlijnen moet volgens Nederland worden aangesloten bij die grondslag (thans artikel 115 VWEU).

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het kabinet oordeelt positief over de subsidiariteit van dit voorstel hoewel het mondiale karakter van de zeescheepvaart niet uit het oog moet worden verloren. De uitsluitingsclausules kunnen het effect hebben dat werknemers uit de zeevaartsector in verschillende lidstaten verschillend worden behandeld. Vanuit het oogpunt van betere bescherming van een aantal rechten uit het EU-Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en gelijke concurrentievoorwaarden voor bedrijven in de Europese Unie is het van belang dat verschillen in uitsluiting tussen lidstaten geminimaliseerd worden.

Ook over de proportionaliteit is het kabinet positief. Het voorstel gaat niet verder dan noodzakelijk om de beoogde doelstellingen te bereiken, en past bij de richtlijnen « informatie en raadpleging », « collectief ontslag » en « overgang van ondernemingen » de regels zodanig aan dat deze rekening houdt met de specifieke kenmerken van de maritieme sector. Hierbij zij opgemerkt dat de zeescheepvaart in een mondiale context opereert en de voorstellen niet verder zouden moeten gaan dan strikt noodzakelijk waarbij een gunstige arbeidsmarkt positie van EU zeevarenden behouden moet blijven ten opzichte van zeevarenden uit niet-EU landen. Het voorstel om de uitzonderingen in de richtlijnen « insolventie werkgever » en « Europese Ondernemingsraad » te schrappen heeft voor Nederland geen consequenties, omdat Nederland geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid tot uitsluiting van zeevarenden van deze richtlijnen.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen

Niet van toepassing.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Er zijn geen consequenties voor de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden

Er zijn geen financiële consequenties voor de rijksoverheid en/of decentrale overheden.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Er zijn geen financiële consequenties voor de burger. Voor het bedrijfsleven zijn er wel financiële consequenties. Nederland heeft alleen een uitsluiting voor zeevarenden toegepast uit de richtlijn «Overgang ondernemingen». Als deze richtlijn volledig op de bemanning van zeeschepen van toepassing zou worden, betekent dit dat bij verkoop van een schip de waarde met ongeveer 5% vermindert, omdat dan ook de bemanning moet worden overgenomen. Voor Nederland met een relatief jonge vloot van zeeschepen kan dit nadelig uitpakken. Als alleen het deel van de richtlijn van toepassing wordt waarin informatieverplichtingen van de werkgever aan de werknemers zijn opgenomen zijn de financiële effecten € 2.652 per zeeschip in het geval van overname. De Commissie heeft deze laatste optie met de minste financiële effecten in haar voorstel uitgewerkt.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Er zijn geen gevolgen voor de regeldruk voor de rijksoverheid, decentrale overheden of burgers. Voor het bedrijfsleven bestaan de gevolgen voor regeldruk uit inhoudelijke nalevingskosten, uitgedrukt als financiële consequenties (zie punt c). De verwachting is niet dat er uit het voorstel voor Nederlandse bedrijven aanvullende administratieve lasten uit voortvloeien.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De richtlijn zal aanpassing vergen van de nationale regelgeving met betrekking tot overgang van ondernemingen.

Voor de overige voorgestelde wijzigingen zal naar verwachting geen Nederlandse regelgeving hoeven te worden aangepast.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde implementatietermijn is vijf jaar na de datum van inwerkingtreding. Het voorstel geeft als datum van inwerkingtreding de dag na bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie. Dit is haalbaar voor Nederland.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het wetsvoorstel voorziet in een evaluatie twee jaar na afloop van de implementatietermijn.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De richtlijn is uitvoerbaar: er worden geen bijzondere implicaties voorzien.

b) Handhaafbaarheid

In geval van de richtlijn «Overgang van onderneming» gaat het om civielrechtelijke handhaving. Als het gaat om een informatieverplichting is niet te verwachten dat noemenswaardige effecten hieruit voortvloeien.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland staat positief tegenover het bevorderen van eerlijke concurrentievoorwaarden en bescherming van werknemers. Aangezien de zeescheepvaart een sector is waarin bij uitstek op mondiale schaal concurrentie plaatsvindt is het van belang dat de EU zich niet uit de markt prijst ten opzicht van andere werelddelen. Voor wat betreft het voorstel van de Commissie lijkt daar geen sprake van, want Nederland maakt bij vier van de vijf wijzigingsvoorstellen geen gebruik van de uitzonderingsmogelijkheden. Vanwege het kostenaspect voor de sector is Nederland geen voorstander van het vervallen van de mogelijkheid tot uitsluiting voor zeeschepen in de richtlijn «Overgang ondernemingen». De richtlijn bestaat uit twee onderdelen: een hoofdstuk (II) waarin is voorgeschreven dat de werknemers bij een overgang van ondernemingen moeten worden overgenomen, en een hoofdstuk (III) dat een inlichtingenplicht voor de werkgever kent. In het voorstel van de Commissie worden beide hoofdstukken van toepassing op zeeschepen. Alleen wordt de mogelijkheid gegeven om na raadpleging van sociale partners, in een aantal situaties in de maritieme sector, te bepalen dat hoofdstuk II niet van toepassing is.

Nederland is van mening dat bij wijziging van richtlijnen gekeken moet worden naar mogelijkheden die tot zo min mogelijk financiële effecten leiden.

Omdat de kosten voor de eigenaars van zeeschepen aanzienlijk zijn als de richtlijn volledig op de bemanning van zeeschepen van toepassing wordt (bij verkoop van een schip vermindert de waarde met ongeveer 5%, omdat dan ook de bemanning moet worden overgenomen) heeft Nederland een voorkeur voor aanpassing van het voorstel van de

Commissie waarbij alleen hoofdstuk III met de informatieverplichtingen op zeeschepen van toepassing wordt.

Indien tijdens de onderhandelingen mocht blijken dat een meerderheid van de lidstaten het gehele voorstel van de Commissie wil steunen dan zet Nederland in op behoud, maar bij voorkeur verruiming, van het voorstel van de Commissie om bij hoofdstuk II de mogelijkheid aan lidstaten te geven om, na raadpleging van sociale partners, voor de maritieme sector af te wijken van een of meerdere bepalingen van de richtlijn.